

ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО РАССЕЛЕНИЯ. 1950–1980-е гг.: ИСТОКИ ТРАГЕДИИ РОССИЙСКОЙ ДЕРЕВНИ

Рассматривая влияние политического фактора на развитие сельской поселенческой сети, необходимо выделить и более подробно остановиться на той системе мероприятий, которые были непосредственно ориентированы на преобразование и регулирование поселенческой сети. Эта система мер, как и теоретические представления об основных принципах управления расселением, складывается в целом в 1960-е гг. и именно с ними связана попытка активного вмешательства в расселенческие процессы, имевшая весьма печальные последствия.

О необходимости переустройства советской деревни начали говорить еще в 1930-е гг., связывая его с социалистическими преобразованиями. Однако вплотную к решению этого вопроса власти подошли лишь в конце 1950-х гг., когда в сельской местности разворачивается массовое жилищное и культурно-бытовое строительство. Реконструкция советской деревни стала одним из направлений программы строительства коммунизма в стране.

При изучении истории российской деревни необходимо иметь в виду, что вплоть до 1960-х гг. перестройка поселенческой сети непосредственно в задачи государственной политики не входила и осуществлялась опосредованно через мероприятия в области аграрного производства. Необходимость принятия программных решений и разработки системы мероприятий была осознана управленческими структурами во второй половине 1950-х гг., когда в результате укрупнения колхозов и перевода их в совхозы возникла потребность в реконструкции поселенческой сети, т. к. традиционная система расселения не соответствовала новым условиям укрупненного сельскохозяйственного производства. В дополнение к производственному фактору все более остро заявляет о себе проблема нехватки трудовых ресурсов на селе. Поиски путей сокращения сельской миграции усиливали интерес управленческих структур к вопросам расселения. Как закрепить кадры на селе? Как обеспечить наиболее рациональный

вариант их использования? Наиболее очевидным вариантом решения проблемы виделось формирование в сельской местности таких условий жизни, к которым стремились мигранты. Эта задача совпала с программными установками советского общества на сближение города и деревни, преодоление различий между ними.

При анализе предпосылок разработки программы реконструкции советской деревни следует выделить еще один момент – это развертывание в сельской местности во второй половине 1950-х гг. капитального строительства. Чтобы капиталовложения давали отдачу, необходимо было определить, куда направить средства, где вести строительство, т. е. нужно было выделить перспективные населенные пункты, которые следовало развивать и благоустраивать. Этот принцип в дальнейшем во многом предопределил направленность мероприятий в области расселения.

Немаловажным представляется еще один аспект разработки политики в области расселения – выбор инструментов и методов реализации поставленных целей. В обществе и его управляющей структуре существовала установка на «революционное» преобразование действительности, направленное на ломку старого самым радикальным образом. Вместе с тем, альтернатива подобным «решительным действиям» была, и она получила развитие в тех странах, где революционный опыт не был таким довлеющим и преобладал подход, основанный на более осторожной, взвешенной оценке ситуации и, соответственно, ориентированный на более мягкие методы управления. Так, например, в Венгрии в 1972 г. была принята Государственная программа по развитию сети поселений, в которой предусматривалась поддержка малых сел. Всего в Венгрии в это время насчитывалось 82 города и 3 180 сельских населенных пунктов, из которых значительную часть составляли хутора (1/6 населения проживало в малодворных поселениях). Для их сохранения планировалось развернуть активное строительство жилья, дорог; улучшить водоснабжение, условия быта¹. Аналогичные подходы к реконструкции расселения были реализованы в Болгарии, Чехословакии и других странах². Но в СССР приоритетной стала другая позиция.

Как и многое другое в советской практике, сельское расселение рассматривалось как объект, требующий кардинальной плановой перестройки. Основными инструментами реализации принятых решений в области расселения стали: директивное планирование, разработка нормативных документов, обязательных для исполнения всеми органами и учреждениями, и жесткое регулирование капиталовложе-

ний с учетом дифференцированного подхода к населенным пунктам.

Таким образом, если говорить об основных целях политики реконструкции советской деревни, проводившейся в конце 1950-х–1980-е гг., то они были ориентированы на создание такой модели сельского расселения, которая бы соответствовала потребностям укрупненного сельскохозяйственного производства и обеспечивала наиболее благоприятные условия труда и быта сельского населения, сходные с городскими.

В основе концепции реконструкции сельской местности лежала идея сближения города и деревни. Ее можно рассматривать в качестве базовой мифологемы, присущей общественному сознанию и идеологии тех лет, в соответствии с которой определялась и цель, и характер преобразований. Каким должно быть социалистическое село? Будущее сельской местности связывалось с созданием крупных благоустроенных поселков, где имеются общественные центры, клубы, бани, столовые, школы, комбинаты быта и прочие блага цивилизации³. Этот образ, воспроизводивший городские условия жизни, стал преобладающим в проектных разработках 1960-х гг., невольно способствуя разрушению традиционной среды и сельского образа жизни.

К концу 1950-х гг. необходимость перемен в области сельского расселения стала очевидной. Разработка конкретных мероприятий осуществлялась в основном на ведомственном уровне – Госстроем СССР и аналогичными республиканскими структурами, которые готовили основные постановления по сельскому строительству. Это наложило «производственный» отпечаток на принимаемые решения при явной недооценке социальной и психологической стороны дела. Упрощенный ведомственный подход стал одной из причин фактического провала политики преобразования деревни. Под влиянием терминологии, свойственной строительной отрасли, сформировался понятийный аппарат, в частности, такие термины как «перспективная» и «неперспективная» деревня.

К концу 1950-х гг. была разработана система мероприятий в области сельского расселения, которая включала:

- изменение всей системы сельского расселения в соответствии с новым уровнем концентрации аграрного производства;
- сокращение числа мелких и развитие укрупненных сельских населенных пунктов;
- совершенствование планировочных структур, повышение уровня благоустройства поселений.

Политику реконструкции советской деревни необходимо рассматривать как комплексную систему мер, направленных на кардинальную перестройку и преобразование всего расселения в целом в соответствии с требованиями индустриального общества.

Этапы разработки и реализации политики реконструкции советской деревни представляют собой в некотором смысле спорный вопрос. Начало подобной практики нередко относят к концу 1960-х гг.,⁴ непосредственно связывая ее с системой мероприятий, направленных на ликвидацию и сселение неперспективных населенных пунктов. Вместе с тем, это лишь одно из направлений политики. Ее разработка и реализация заняла достаточно продолжительный период, в рамках которого можно выделить несколько этапов, отличавшихся целями и характером воздействия на поселенческую сеть.

Начальный этап охватывает период с конца 1950-х до 1968 гг. Для него характерно упрощенное восприятие процесса «сближения города и деревни», который рассматривался властью механистически и предполагал перенос градостроительных принципов непосредственно на сельскую местность.

Толчком к активной модернизации советской деревни в этот период послужила программа массового строительства, выдвинутая правительством в 1957 г. (Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР о развитии жилищного строительства в СССР от 31 июля 1957 г.)⁵. В частности, в докладе Н. С. Хрущева на декабрьском пленуме ЦК КПСС 1958 г. были выделены основные направления переустройства деревни: «Хорошие производственные постройки, благоустроенные жилые дома и клубы, школы и школы-интернаты, библиотеки и предприятия бытового обслуживания, хорошие дороги, электричество, радио, телевидение – вот реальные черты советской деревни недалекого будущего»⁶.

Несколько позднее на декабрьском пленуме 1959 г. было принято решение о разработке схем районных и внутрихозяйственных планировок, определяющих перспективы развития сельскохозяйственного производства, а также жилищного и культурно-бытового строительства⁷. Решения пленума получили дальнейшее развитие в материалах совещания по градостроительству, состоявшегося в Москве в 1960 г. В них указывалось: «только в крупных поселениях возможно строить дороги, прокладывать водопровод и канализацию, воздвигать благоустроенные дома, клубы, школы и т. д.»⁸. Одним из направлений работы совещания стало обсуждение рекомендаций в области сельского

строительства, где, в частности, прозвучало предложение о необходимости деления сельских населенных пунктов на две категории: перспективные и неперспективные. Критерии отнесения поселений к соответствующей группе были сформулированы следующим образом: 1) с учетом положения населенного пункта в системе сельскохозяйственного производства; 2) численности населения; существующей дорожной сети, водо- и электроснабжения, 3) а также возможностей перспективного развития⁹. В неперспективных населенных пунктах предлагалось воздерживаться от строительства. Областные и краевые исполнительные комитеты, а также Президиумы Верховных Советов автономных республик должны были утвердить по регионам списки перспективных населенных мест, подлежащих дальнейшему развитию и застройке. Минимальные размеры перспективного поселка должны были соответствовать численности населения не менее 1–1,5 тыс. человек, а наиболее экономичный и целесообразный размер населенного пункта определялся в 3–5 тысяч человек¹⁰.

В Постановлении Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета Министров РСФСР от 18 июня 1960 г. № 917 «О мерах по улучшению сельского строительства» были окончательно закреплены основные направления реконструкции российской деревни – это упорядочение системы расселения на основе проектов районной планировки и постепенное преобразование существующих населенных пунктов в благоустроенные поселки с использованием типовых проектов.

Так сложилась первичная концепция преобразования сельской местности, целиком и полностью ориентированная на внедрение принципов индустриального строительства без учета специфики сельской местности, причем в качестве приоритетной выделялась сначала задача «упорядочения» системы расселения, и только затем – постепенного благоустройства сельской местности.

Основным нормативным документом, регламентирующим процессы модернизации сельской местности, стала районная планировка – вид проектных работ, главная задача которых состояла в разработке предложений по наиболее «рациональной» территориальной и хозяйственной организации района. Документы по районной планировке подразделялись на 2 вида: схемы и проекты. Схемы составлялись на срок до 20 лет для областей, краев, республик, а также для крупных территориально-производственных комплексов с выделением первой очереди строительства. Следовательно, они решали задачи стратегического планирования и были нацелены на выявление ресурсов и пер-

спектив развития территории. Проекты районной планировки разрабатывались для административно-территориальных единиц низового уровня. Их основной задачей было комплексное планирование развития района в целом. В проектах нашли отражение конкретные решения по размещению объектов промышленности, сельского хозяйства, поселений, охране окружающей среды и проч. Основным принципом планировочных работ было укрупнение хозяйств и населенных пунктов, основанное на «научном» прогнозе. Все подгонялось под правило: высокомеханизированному сельскому хозяйству должны соответствовать высококонцентрированные формы расселения.

В соответствии с этим принципом, в поселенческой сети выделялись опорные пункты – перспективные села, в которые планировалось переселение жителей из малых деревень. Численность населенных пунктов, которые требовали неотложных мер по их укрупнению или сселению, составляла по подсчетам специалистов того времени около 80% от общего числа сельских поселений¹¹. В целом, по СССР в течение 1959–1975 гг. планировалось сократить поселенческую сеть примерно в 6 раз, первоначально ориентировочно до 115 тыс. населенных пунктов¹². Эти цифры постоянно корректировались. Так, например, в РСФСР в 1968 г. из 245,1 тыс. населенных пунктов к перспективным было отнесено 63,6 тыс. или 26%¹³.

Основным результатом первого этапа стал пересмотр и «чистка» поселенческой сети, когда в ходе ее перерегистрации значительная часть поселений перестали учитываться. Сселению в начале 1960-х гг. подвергались, главным образом, несельскохозяйственные поселки, исчерпавшие свой производственный ресурс – приисковые, лесные. Удельный вес сельскохозяйственных населенных пунктов, снятых с учета в связи с сселением, по приближенным данным не превышал 30% от общего уровня сокращения¹⁴. Следовательно, несмотря на развернувшиеся в стране работы по ликвидации малых деревень, в этот период, они еще не играли принципиально важной роли, усиливая естественные процессы свертывания поселенческой сети, но не форсируя их.

Второй этап политики реконструкции деревни (1968 – 1970-е гг.) связан с расширением системы мероприятий, нацеленных непосредственно на сселение неперспективных населенных пунктов. Тысячи сельских поселений были обречены на вымирание, как объективными обстоятельствами – усиление миграции молодежи, старение население, снижение рождаемости, так и субъективными – прекращение финансирования и развития социальной сферы. По данным

Госстроя 1973 г., из 216,8 тыс. населенных пунктов, существующих в РСФСР, развитию подлежали только 56,6 тыс.¹⁵

В первой половине 1970-х гг. был разработан документ – Генеральная схема расселения СССР, определившая основные направления политики в области расселения на период до 2000 г. Генеральная схема предусматривала формирование «оптимальной», с точки зрения решения производственных задач и условий жизни населения, поселенческой сети. В ней были выделены следующие этапы реконструкции сельского расселения:

1 этап (1970–1975 гг.) – строительство экспериментально-показательных поселков. Завершение формирования опорной сети сельских населенных пунктов, развитие системы культурно-бытового обслуживания, осуществление районной планировки, застройки и благоустройства основных населенных пунктов, а также развитие транспортной сети и средств связи;

2 этап (1975–1980 гг.) – утверждение новой системы расселения, где должно быть преодолено различие между городом и деревней. На этом этапе предполагалось завершить ликвидацию неперспективных поселений и преобразование сельских поселений в поселки городского типа, в т.ч. по уровню благоустройства;

3 этап (до 2000 г.) – полное стирание граней между городом и деревней в характере труда, быта, отдыха населения. Упрощение типологии сельских поселений с учетом характера занятости населения до трех основных вариантов: сельскохозяйственных, агропромышленных, несельскохозяйственных¹⁶.

Работы по сселению в этот период затронули все регионы и республики Советского Союза, но основной экспериментальной площадкой стало Нечерноземье, где с 1974 г. реализуется программа подъема сельского хозяйства¹⁷, составной частью которой стало благоустройство сельской местности и сселение малых деревень. В 29 областях и автономных республиках Нечерноземья в 1970 г. имелось 142 тыс. сельских населенных пунктов, в которых проживали 17,7 млн. человек. Причем более половины поселений относились к категории мелких с численностью населения менее 50 человек, а в половине деревень проживало менее 10 человек. По мнению властей, это затрудняло концентрацию и механизацию сельскохозяйственного производства, правильную организацию труда, культурно-бытового и медицинского обслуживания. Первоначально в 1976–1980 гг. предполагалось сселить около 350 тыс. семей, затем задание по ссе-

лению было несколько снижено до 170 тыс. дворов¹⁸. По данным на 1.10.1975 г. число перспективных населенных пунктов было сокращено до 17500, в т.ч. выделено 9216 совхозных и 8284 колхозных поселка. Облисполкомы и Советы министров автономных республик довели задания по сселению до каждого района и хозяйства¹⁹.

Итоги политики реконструкции сельской местности, проводимой в 1970-е гг. были весьма противоречивы. Несмотря на декларируемые масштабы преобразования поселенческой сети, его результаты как в области сселения деревень, так и их благоустройства, были незначительными. На практике планы по сселению выполнялись не более чем на 25–40%, вследствие, прежде всего, нехватки капиталовложений²⁰. Всего к 1979 г. в Нечерноземье было сселено 42% от запланированного уровня²¹.

Крайне незначительными были итоги в области благоустройства деревень. Обещанные блага – водопровод, канализация, отопление, транспорт и средства связи – по прежнему оставались недоступными подавляющему большинству сельчан. Из-за хронической нехватки средств и рабочих рук благоустройство нередко сводилось к озеленению поселений, строительству колодцев и палисадников. Так и не была решена проблема закрепления кадров на селе, поток мигрантов в города продолжает расти, причем по оценкам специалистов переселившиеся в плановом порядке из неперспективных сел составляли примерно 2–3% общего объема миграции сельского населения²². Обезлюдение деревни продолжается и в 1970-е, и 1980-е гг., даже после того, как ориентиры политики в области сельского расселения были пересмотрены, что само по себе отражает объективность указанных процессов.

Несравненно больший ущерб сельской местности был нанесен не столько сселением деревень (многие из них объективно «умирали», теряя население), сколько формированием негативной социально-психологической установки у сельских жителей. Без сомнения, сам факт отнесения населенного пункта к категории неперспективных усиливал миграционные настроения. Такой подход порождал чувство неуверенности и нестабильности, которое подталкивало многих к принятию решения переселиться в город, поближе к уже уехавшим детям. Этот аспект политики «ликвидации неперспективных деревень» имел наиболее тяжелые последствия.

К концу 1970-х гг. настроения в обществе резко меняются. Значительную роль в этом сыграли «защитники деревни» – писатели, ученые,

общественные деятели, которые рассматривали российскую деревню как элемент культурно-исторической среды и выступали против ее разрушения. Все более громко начинают звучать сомнения в правильности формального подхода к населенным пунктам, подчеркивается необходимость поиска других путей развития села²³. В 1980 г. по решению Росгражданстроя СССР было отменено деление сел на перспективные и неперспективные. Потребовалось еще несколько лет, чтобы признать, что «сельская система расселения, совпадающая с исторически сложившейся, соответствует территориальной структуре агрокультурного ландшафта и не требует однозначной перестройки»²⁴.

В 1980-е гг. с учетом предшествующего опыта в области переустройства сельских населенных пунктов были сформулированы следующие задачи: 1) совершенствование системы сельского расселения на основе сохранения и развития существующих сельских населенных пунктов; 2) комплексное развитие сельских поселений; 3) совершенствование планировочных структур; 4) повышение уровня инженерного оборудования и внешнего благоустройства. В районах с дефицитом трудоспособного населения на первый план выдвигалась задача сохранения существующей поселенческой сети.

Однако отказ от проведения политики ликвидации малых деревень не привел к разработке альтернативного плана развития сельского расселения. Более того в условиях экономического и политического кризиса, который переживало советское общество в 1980-е и последующие годы, ситуация в аграрном секторе продолжала ухудшаться, местами приводя к полной деградации деревни. Активная преобразовательная деятельность 1960–1970-х гг. сменилась полным отсутствием политики. Сельская местность вынуждена сегодня «выживать» без какой-либо реальной поддержки и участия со стороны правительства. Анализируя это положение, приходится признать, что бездействие властей так же трагично отражается на судьбе деревни, как и активное вмешательство в процессы расселения.

В результате, на протяжении 1990-х гг. продолжилось сокращение поселенческой сети и ее вымывание. При этом даже относительно большие села оказались на грани выживания. Так, например, поселок Уткинская Слобода, расположенный на реке Чусовой и насчитывающий около 400 дворов, сегодня практически лишен перспектив развития, так как подавляющее большинство жителей работает в ближайших населенных пунктах, в селе нет собственного производства, хорошо еще, что сохранились магазин, почта, клуб, построена

церковь. На небольшом участке от Слободы до г. Чусового из 50 поселений, существовавших в конце XIX–начале XX века, в настоящее время сохранилось только 27²⁵.

Таким образом, влияние государственной политики на сельское расселения было сложным и многоплановым, затрагивая как количественные, так и качественные показатели системы сельского расселения. Основной результат политики – изменение плотности расселения, переход от равномерного к очаговому типу, а также формирование нового урбанизированного образа деревни.

В целом, мероприятия по преобразованию сельского расселения вызвали ускоренное сокращение сети сельских поселений, привели к усилению миграции в город, обострили проблему нехватки трудовых ресурсов и ухудшили экономические условия деятельности хозяйств. Трудно в полной мере оценить то морально-нравственное воздействие, которое ощутили на себе «выселенцы», вынужденные покинуть родные места. Одно из последствий сселения – ощущение неполноценности, связанное с разрушением привычной картины мира и, как результат, формирование целого комплекса социально-нравственных проблем сельского образа жизни.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Вопросы развития сельских населенных мест за рубежом. М., 1975. С. 10

² См., напр.: Бельский В. Р. Проблема агроиндустриальных поселений. Расселение в районах размещения территориальных аграрно-промышленных комплексов. М., 1979. С. 164–172.

³ Планировка и строительство колхозов, совхозов и МТС. Материалы совещания. М., 1940.

⁴ См., напр.: Судьбы российского крестьянства. М., 1996. С. 441; Горбачев О.В. На пути к городу: Сельская миграция в Центральной России (1946 – 1985 гг.) и советская модель урбанизации. М., 2002. С. 65

⁵ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О развитии жилищного строительства» от 31 июля 1957 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 9. 1956–1960. С. 193–208.

⁶ Цит. по: Типы жилых домов и культурно-бытовых зданий для строительства в сельской местности. М., 1960. С. 2

⁷ КПСС в резолюциях и решениях съездов. Т. 9. С. 487

⁸ Некоторые современные требования к проектированию сельских населенных мест. М., 1960. С. 5.

⁹ Практика планировки и застройки сельских населенных мест РСФСР. М., 1960. С. 46

¹⁰ Там же. С. 47

- ¹¹ Методика выбора перспективных поселков колхозов и совхозов. М., 1966. С. 6.
- ¹² Переустройство сельских населенных мест. Материалы совещания-семинара. Минск, июль 1968. М., 1969. С. 19
- ¹³ Там же. С. 75
- ¹⁴ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. 259. Оп. 45. Д. 7251. Л. 71.
- ¹⁵ Там же. Л. 21
- ¹⁶ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 5. Оп. 1. Д. 1109. Л. 166 – 167.
- ¹⁷ КПСС в резолюциях и решениях М., 1986. С. 394 – 409.
- ¹⁸ ГАРФ. Ф. 259. Оп. 46. Д. 3947. Л. 63.
- ¹⁹ Там же. Д. 3949. Л. 82
- ²⁰ Иоффе Г.В. Указ. соч. С. 185
- ²¹ ГАРФ. Ф. 259. Оп. 46. Д. 3957. Л. 31.
- ²² Проблемы расселения в СССР (социально-демографический анализ сети поселений и задачи управления). М., 1980. С.209
- ²³ Там же. С. 220
- ²⁴ Иванов К.П. Эколого-географическое исследование сельской местности Нечерноземной зоны РСФСР // География и хозяйство. Роль географической науки С. 82.
- ²⁵ Методика и опыт изучения сельских поселений Урала. Материалы науч. конференции, 21 октября 1992 г. Екатеринбург, 1995. С. 65

Конышев Д. Н.

Вятский государственный университет

ПОЛИТИКА ОГРАНИЧЕНИЯ ЛИЧНОГО ПОДСОБНОГО ХОЗЯЙСТВА КРЕСТЬЯН В 1953-1964 гг.: В КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Период 1953-1964 гг. в истории СССР, связан с проведением различных аграрных реформ, отразившихся на жизни колхозного крестьянства. Большую роль в реформировании аграрной сферы сыграла политика ограничения личного подсобного хозяйства. Особенно ярко данные меры отразились в Российском Нечерноземье, в том числе и в Кировской области, где проживало преимущественно сельское население.

Неотъемлемыми чертами жизни крестьян в 1950-е гг. было наличие земельного участка (согласно Уставу сельскохозяйственной артели «крестьянский двор мог иметь до 0,25 га земли), а также содержание скота. ЛПХ было значимо, прежде всего, с материальной точки зрения, оно давало существенный доход крестьянской семье.